

**ЗАКОН ПРО ЗОВНІШНЮ СЛУЖБУ 1946 РОКУ:  
 ВПЛИВ НА СТАНОВЛЕННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ  
 ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ США**

Тетяна КЛИНИНА,  
 Національний авіаційний університет  
 Київ (Україна),  
 tklynina@gmail.com,

**THE FOREIGN SERVICE ACT OF 1946:  
 THE INFLUENCES OF THE DEVELOPMENT  
 USA' PROFESSIONAL DIPLOMATIC SERVICE**

Tetiana KLYNINA,  
 National aviation university, Kyiv (Ukraine),  
 RESEARCHER ID U-5858-2018, ORCID ID 0000-0002-0334-9852

**Клынина Татьяна. Закон про внешнюю службу 1946 года: влияние на становления профессиональной дипломатической службы США. Цель исследования.** В статье проанализированы исторические предпосылки принятия Закона США от 1946 года, а также акцентировано внимание на изменениях, которые данный закон внес в становление профессиональной дипломатической службы США. **Методы исследования.** Используются общенаучные методы исследования. В основе статьи лежит принцип историзма. Базовыми для исследования стали методы анализа и синтеза, а также проблемно-хронологический метод, который позволил проследить процесс становления профессиональной дипломатической службы в хронологической последовательности. **Научная новизна.** Были детализированы исторические условия, которые стали предпосылками для принятия нового Закона, а также выделены изменения, которые были внедрены новым Законом о внешней службе. **Выводы.** Необходимость принятия нового закона о иностранной службе было связано с несоответствием законодательно закрепленной организацией и функций и тем объемом работы и системы мотивации, которые существовали в реальности. С целью устранения данных расхождений была проведена широкомасштабная работа, результатом которой стала разработка ряда предложений, со временем включенных в Закон о заграничной службе от 1946 года. Несмотря на основные изменения в административной системе, структуре персонала, материальной мотивации и системе обучения, закон не принес больших трансформаций.

**Ключевые слова:** США, внешняя службы, Государственный департамент, Закон об иностранной службе, профессиональная дипломатия.

**Постановка проблеми.** Після закінчення Першої світової війни Сполучені Штати Америки стали на шлях повної реорганізації дипломатичної служби. Зваживши всі виклики, які приніс післявоєнний світ, політичні кола Америки прийняли так званий закон Роджерса (Закон про закордонну службу 1946 року), який, по суті, став першою законодавчою спробою урегулювати дане питання: відбулося об'єднання дипломатичної та консульської служби Державного Департаменту до відомства закордонних справ США; встановлювалося матеріальне заохочення працівників зовнішньої служби, яке до цього часу було майже відсутнім. Однак як показав перебіг подальших подій, прийнятий закон Роджерса був не "ідеальним", мав багато колізійних питань і вже не міг регулювати ані на законодавчому, ані на практичному рівні ті зміни, які постали перед зовнішньою службою США напередодні та під час Другої світової війни.

**Аналіз останніх досліджень.** Фундаментом для дослідження став науковий доробок А. Еванса<sup>1</sup>, увага якого зосередилася на становленні професійної дипломатичної служби в її історичному розгляді. Зокрема, він фрагментарно аналізує законодавчу базу щодо розглянутого нами питання і дає свої оцінки щодо

ефективності цих актів. Інформативною є стаття М. Ревнелда, яка дає перелік обов'язків, покладених на дипломатичну службу під час Другої світової війни. Зокрема він зазначав, що ці обов'язки виходили далеко за ті межі, які були визначені законодавством США щодо діяльності професійної дипломатичної служби, хоча й погоджувався що такі кроки були вимушені через військову ситуацію у світі<sup>2</sup>. Більш юридично змістовною є праця Дж. Харрінгтона<sup>3</sup>, який акцентував увагу на механізмі прийняття Закону про зовнішню службу від 1946 року. І хоча його робота не містить відомостей щодо того, що стало поштовхом для зміни законодавства в питанні дипломатичної служби, вона є показником того, наскільки непростим був сам процес прийняття того чи іншого акту в законодавчій системі США того часу. Праця М. Бахуса прямо не стосується прийняття нового закону від 1946 року щодо функціонування зовнішньої служби США, вона орієнтована на наступний, після 1946 року, закон щодо реорганізації служби від 1980 року. Однак разом з тим, дає розуміння того, в історичній ретроспективі на той момент, які саме позиції "його попередника" були не ідеальними, та з часом втратили свою актуальність<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Evans A. E. The Reorganization of the American Foreign Service. *International Affairs*, N 24(2), 1948, P. 206–217, doi:10.2307/3017973 [in English].

<sup>2</sup> Ravndal, C. M. "The New Duties of Our Foreign Service", *American Foreign Service Journal*, N 19, 1942, P. 357–359, URL: <https://www.afsa.org/foreign-service-journal-july-1942#page=7> [in English].

<sup>3</sup> Harrington J. P. "How the Legislation Developed", *American Foreign Service Journal*, N 23, 1946, P. 8–12 [in English].

<sup>4</sup> Bacchus W. The Foreign Service Act of 1980: Moving from Diagnosis to Action. In *Staffing For Foreign Affairs: Personnel Systems for the 1980s and 1990s*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1983, P. 194–220, doi:10.2307/j.ctt7zv2f.12 [in English].

**Мета статті.** Дослідити історичні витоки прийняття нового Закону про зовнішню службу від 1946 року, а також проаналізувати зміни, які відбулися в дипломатичній службі США, відповідно до нового Закону.

**Виклад основного матеріалу.** У 1941 році Сполучені Штати Америки досідалися до країн антигітлерівської коаліції, офіційно вступивши до Другої світової війни. На порядок денний постали не лише економічні, політичні та військові аспекти забезпечення війни, а й дипломатичні. Під час війни задля задоволення потреб фронту спостерігалось стійке зростання урядових установ, які здійснювали операції на міжнародній арені і не входили до Державного Департаменту. Ця ситуація поступово викликала питання щодо обов'язків Державного Департаменту. Точки зору представників дипломатичних кіл розділилися. Одні вважали, що Державний Департамент мусить продовжувати виконувати свої традиційні функції, інші – наполягали на включенні “нових урядових установ” до сфери контролю та юрисдикції Державного Департаменту. Врешті-решт, остання точка зору виявилася актуальною в тих нових реаліях, в яких опинилася Америка та світ після закінчення Другої світової війни і Державний Департамент після 1945 року набув багато нових функцій. Однак розширення Державного департаменту та зовнішньої служби посилювало певні адміністративні проблеми зовнішньої служби, які виявилися в чисельності персоналу, його кваліфікаційній підготовці тощо, що, того ж не знаходило закріплення й на законодавчому рівні<sup>5</sup>.

Взагалі, основа для прийняття нового закону була закладена ще за декілька років до його офіційного прийняття, а саме в останні місяці керівництва Корделла Хелла Державним Департаментом. Саме тоді на посаду його заступника з адміністративних питань тодішній президент Франклін Рузвельт запросив майбутнього державного секретаря Едварда Стеттінюса, з ім'ям якого пов'язано не лише втілення у життя ідеї Ф. Рузвельта щодо створення міжнародної організації, яка забезпечуватиме світовий порядок, а й переведення Державного департаменту на нові шпальта. Саме реорганізація Державного департаменту й стала одним з основних напрямків діяльності Е. Стеттінюса на посаді державного секретаря Держдепу США<sup>6</sup>. Однак він розумів, що без чіткого розуміння проблеми та законодавчого закріплення, втілення інновацій в дипломатичній службі буде вкрай важким. Тому одним з перших його кроків стало звернення безпосередньо до самих службовців дипломатичної служби, аби зрозуміти ситуацію з середини й порівняти їх думки з власними напрацюваннями. Аби це зробити, було вирішено провести у березні 1944 року опитування у формі письмового есе, за яке було виставлена нагорода у розмірі однієї тисячі доларів<sup>7</sup>. Цей крок був виграшним, оскільки на пропозицію написати есе пристала велика кількість як працюючих офіцерів зовнішньої служби,

так і тих, хто вийшов на пенсію. Це дало можливість Департаменту зрозуміти критику щодо роботи самої служби, ознайомитися з рекомендаціями щодо її вдосконалення, які надходили безпосередньо від її працівників. Наступним кроком стало формування Державним департаментом певних дослідницьких груп. Кожна команда складалася з представників дипломатичної служби, бюджетного бюро та професіонала в питаннях управління кадрами та бізнес адміністрування. Мета такого рішення полягала в направленні груп до закордонних представництв США в Латинські Америці, в Африці, на Близькому Сході та Європі<sup>8</sup> з метою розроблення рекомендацій щодо внесення можливих змін до діяльності закордонної служби.

Загалом, можемо підсумувати, що саме на основі опитування працівників закордонної служби, інспектуванні закордонних представництв та власних досліджень Державний департамент розробив пропозицію про реорганізацію.

На кінець Другої світової війни відбулися зміни в управлінні країною: американський президент Ф. Рузвельт помирає і влада переходить до рук Г. Трумена, який почав своє правління зі зміни Державного секретаря – Е. Стеттінюса на Дж. Бірнса. Певні побоювання викликані зміною влади, які існували серед службовців щодо припинення реорганізації закордонної служби, згодом виявилися безпідставними. Очільники Державного департаменту, наслідуючи своїх попередників, висловилися за зміни та посилення дипломатичної служби і процес розробки нового законодавства ввійшов у нову стадію. Але поки цього не відбулось, був прийнятий тимчасовий закон, який класифікував персонал зовнішньої служби відповідно до їх функціональних обов'язків: канцелярський, адміністративний, фіскальний. Система відсотків, встановлена Законом Роджерса від 1924 року, згідно з якою кожен клас офіцерів зовнішньої служби обмежувався відсотком від загальної кількості персоналу, була ліквідована, що дозволило запровадити більш вільну політику при просуванні офіцерів зовнішньої служби по кар'єрній сходові<sup>9</sup>.

Згодом були проведені додаткові консультації з іншими державними агенціями, наприклад, з Міністерством фінансів вирішувалися питання додаткового залучення коштів на надбавки, з військово-морським департаментом – щодо відправлення службовців на пенсії за їх схемою тощо. До того часу, як законопроект був остаточно внесений на розгляд Конгресу, 6 різних його варіантів були розроблені.

Після закінчення війни перед Державним Департаментом гостро постало питання про відновлення дипломатичних та консульських установ, які були закриті або тимчасово припинили своє функціонування в ході бойових дій. Юридична база під це рішення була знайдена в Законі про робітників зовнішньої служби, який був прийнятий в 1946 році і дозволив взяти на роботу 250 кар'єрних офіцерів<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Evans A. E. *The Reorganization of the American Foreign Service*. International Affairs, op. cit.

<sup>6</sup> Klynina T. *Edvard Stettinius – derzhavnyy sekretar prezidenta Franklina Ruzvel'ta* [Edward Stettinius is Secretary of State for President Franklin Roosevelt], *Amerykans'ka istoriya ta polityka* [American history and politics], N 9, 2020, P. 80–88 [in Ukrainian].

<sup>7</sup> Harrington J. P. *How the Legislation Developed*, op.cit.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Reed T. L. *Organizational Change in the American Foreign Service, 1925-1965. The Utility of Cohort Analysis*, *American Sociological Review*, N 43(3), 1978, P. 404–415, doi:10.2307/2094498 [in English].

<sup>10</sup> Evans A. E. *The Reorganization of the American Foreign Service*, op.cit.

У 1946 році Конгрес Сполучених Штатів, на прохання Державного департаменту, одностайно та без тривалих дебатів, прийняв новий Закон про зовнішню службу<sup>11</sup>. Закон зобов'язував “вдосконалити, зміцнити та розширити” існуючу організацію зовнішньої служби. Акт 1946 року створив шість класів службовців: начальників місій, офіцерів зовнішньої служби, резервістів зовнішньої служби, співробітників зовнішньої служби, консульських агентів і так званий “іноземний персонал” (згодом перейменований на “громадян іноземних служб”, а ще пізніше – на “персонал, зайнятий на місцевості”). Очікувалося, що офіцери проводитимуть більшу частину своєї кар'єри за кордоном та будуть офіцерами США, котрі є доступними для проходження служби за кордоном. Персонал зовнішньої служби включав в себе канцелярських службовців та допоміжні посади. Головною метою цієї системи було усунення різниці між службовцями зовнішньої та державної служби, що було джерелом тертя. Основною перевагою нововведень вважалося встановлення зарплати для класів від 1 до 6. Загалом заробітна плата встановлювалася відповідно до класу і коливалася від \$ 12000 для 1 класу до \$ 10000 (2 клас), \$ 8000 (3 клас), \$ 6000 (4 клас), \$ 4500 (5 клас), \$ 3300 (6 клас). Нова посада кар'єрного міністра підпадала під клас номер 7 із заробітною платою 13 500 доларів<sup>12</sup>.

По-суті, новий закон від 1946 року подолав розрив між заробітними платами, встановленими в США, та фактичними витратами на проживання при зайнятті посад, розкиданих по всьому світу.

Закон 1946 року змінив Раду з питань персоналу іноземних служб (орган, який займався виключно управлінням системою підвищення по службі), на Раду закордонної служби (орган, який відповідав ширше за кадрову систему в цілому)<sup>13</sup>. Також було створено посаду генерального директора дипломатичної служби. Закон запровадив нову систему просування – “підвищення або звільнення”, згідно з якою неспроможність отримати більш високе звання протягом певного часу в класі призводила до обов'язкового виходу на пенсію або звільнення<sup>14</sup>. Згідно з цим планом Державний секретар прописував максимальний термін, протягом якого офіцер іноземної служби міг залишатися у своєму класі без підвищення. Якщо офіцер не отримував підвищення протягом цього максимального періоду, він автоматично звільнявся зі служби. Загалом ця концепція була не новою, а запозиченою зі системи кадрового просування ВМС США. Звісно така умова мала певні переваги та недоліки. З одного боку, вона чітко встановлювала саму можливість такого просування по кар'єрній службі, виступаючи свого роду моральним та матеріальним стимулом, з іншого, тримала в постійній напрузі і наперед визначала наслідки.

Закон 1946 року також заснував ранг кар'єрного міністра, який присвоювався найстаршим офіцерам служби та встановив обов'язковий вік виходу на пенсію<sup>15</sup>.

Однак існувала реальна потреба у всебічній системі безперервного навчання, яке було б доступним для всіх офіцерів та службовців зовнішньої служби. Саме тому у 1947 р. офіційно був створений Інститут закордонної служби відповідно до прийнятого Закону про іноземну службу від 1946 року. Як вказувалася в законі від 1946 року: “Буде створений Інститут закордонної служби, який здійснюватиме початкове навчання офіцерів та службовців та здійснюватиме підвищення кваліфікації протягом усієї кар'єри кожного члена служби”<sup>16</sup>. Освітні можливості не були обмеженими лише навчальними програмами, які надавав Інститут. Відповідно до закону 1946 р. персонал служби міг пройти навчання не лише в державних та приватних установах, а й також у торгових, трудових, сільськогосподарських або наукових асоціаціях чи комерційних фірмах.

**Висновки.** Друга світова війна додала до роботи Державного департаменту широкий спектр функцій, які явно перевищували «класичні» дипломатичні та консульські функції, додавши таким чином подвійне навантаження на й так не досі забезпечених і мотивованих працівників зовнішньої служби. Тому на порядок денний перед Державним Департаментом постало питання не створення нової зовнішньої служби, відмінної від попередньої, а навпаки зобов'язання реорганізувати вже існуючу, вдосконалити, зміцнити та розвинути її. Задля виконання цього завдання була проведена широкомасштабна аналітична робота з усіх напрямків діяльності зовнішньої служби, результатом якої стало напрацювання пропозицій, які знайшли своє відображення у прийнятому у 1946 році нормативному акті, відомому як Закон про зовнішню службу від 1946 року. Загалом цей закон не вніс жодних вражаючих змін в організацію зовнішньої служби. Основними напрямками змін були адміністративна організація, структура персоналу та навчання. Закон про іноземну службу сприяв підвищенню організації зовнішньої служби, привабливості кар'єрних аспектів служби та регулюванню просування по ній. Кількість класів у службі кар'єри скоротилася з одинадцяти до семи. Закон закликав до підготовки офіцерів зовнішньої служби з питань політичного та економічного розвитку країн, до яких вони направляються, аби дати можливість співробітникам зовнішньополітичної служби діяти за кордоном об'єктивно та з розумінням. Не дивлячись на певну «стриманість», Закон від 1946 року звернув увагу на давно назрілі реформи в структурі зовнішньої служби, а регулювання кар'єрного просування, заробітної плати та системи навчання мали велику користь в питанні подальшого формування

<sup>11</sup> Ginsberg B., Hill K. Congress and Foreign Policy. In Congress: The First Branch. New Haven; London: Yale University Press. 2019, P. 213–238. [in English].

<sup>12</sup> Record of the 79th Congress (Second Session), AN ACT To improve, strengthen, and expand the Foreign Service of the United States and to consolidate and revise the laws relating to its administration, Washington, 1946, P. 999–1040, URL: <https://www.loc.gov/law/help/statutes-at-large/79th-congress/session-2/c79s2ch957.pdf> [in English].

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Evans A. E. The Reorganization of the American Foreign Service, op.cit.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Record of the 79th Congress (Second Session). AN ACT To improve, strengthen, and expand the Foreign Service of the United States and to consolidate and revise the laws relating to its administration, op.cit.

мотивованої та професійної зовнішньої служби США.

**Klynina Tatiana. The Foreign Service Act of 1946: Influence on the Formation of the US Professional Diplomatic Service. The purpose of the study.** The article analyzes the historical preconditions for the adoption of the US Law of 1946, as well as focuses on the changes that this law has made in the formation of the professional diplomatic service of the United States. **Research methods.** General scientific research methods are used. The article is based on the principle of historicism. The basic methods for the study were the methods of analysis and synthesis, as well as the problem-chronological method, which allowed to trace the process of formation of a professional diplomatic service in chronological order. **Scientific novelty.** The historical conditions that became the preconditions for the adoption of the new Law were detailed, as well as the changes that were introduced by the new Law on Foreign Service. **Conclusions.** The need to adopt a new law on foreign service was due to the inconsistency of the legally established organization and functions and the amount of work and motivation system that existed in reality. In order to eliminate these discrepancies, extensive work was carried out, which resulted in the development of a number of proposals, with the time of inclusion in the Foreign Service Act of 1946. Despite major changes in the administrative system, staff structure, financial motivation and training system, the law has not

brought much transformation.

**Key words:** USA, foreign services, State Department, Foreign Service Act, professional diplomacy.

*Клиніна Тетяна – кандидат історичних наук, доцент кафедри історії та документознавства Національного авіаційного університету. Сфера наукових інтересів: історія США, міжнародні відносини, дипломатична служба, інформаційні війни, зовнішня політика Америки, дипломатичні архіви. Автор 50 наукових статей у фахових журналах та міжнародних виданнях.*

*Klynina Tetiana – Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Department of History and Documentation of the National Aviation University. Research interests: US history, international relations, diplomatic service, information wars, American foreign policy, diplomatic archives. Author of 50 scientific articles in professional journals and international publications.*

**Received:** 18.11.2020

**Advance Access Published:** December, 2020

---

© T. Klynina, 2020